Stefan Kreutz, Thomas Krüger

Urban Improvement Districts
Ein Modell auch für Stadtteilzentren?

Vorhaben wie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Stadtteilzentren werden in der Regel von der öffentlichen Verwaltung oder aus der Bürgerschaft angestoßen, öffentlich diskutiert und schließlich von der kommunalen Politik beschlossen. Spätestens im Zuge der Umsetzung erhalten allerdings die Immobilieneigentümer eine Schlüsselstellung für Erfolg oder Scheitern der Vorhaben. In einer Expertise zum Stadtumbau hat Achim Holstein die Immobilieneigentümer sogar als die „wahren Akteure" der Stadterneuerung bezeichnet (Holstein 2007: 78). Trotz der in der Praxis offenkundig zentralen Bedeutung der Immobilieneigentümer sind über Verhandlungen und den Einsatz von Fördermitteln, d.h. rein bilaterale Ansätze hinaus, kaum Instrumente bekannt, die Gruppe der Eigentümer systematisch in die Stadterneuerung einzubinden.

Urban Improvement Districts (also BID, HID, NID etc.) bzw. öffentlich-rechtlich strukturierte Eigentümerstandortgemeinschaften sind eine in Teilen Deutschlands inzwischen erfolgreich erprobte Form, die Immobilieneigentümer eines Quartiers an der Bestimmung der Ziele und Maßnahmen der Erneuerung sowie deren Umsetzung substanziell, d.h. inhaltlich und finanziell, zu beteiligen. Der Ansatz zielt darauf ab, Immobilieneigentümer nicht nur im Hinblick auf ihre individuelle wirtschaftliche Situation und Interessen abzuholen und zu befriedigen, wie es in der derzeitigen Stadterneuerungspraxis mit oft erheblichem Einsatz öffentlicher Mittel geschieht. Vielmehr geht es darum, die lokale bzw. räumliche Gemeinschaft von Eigentümern und deren objektive Verbundenheit untereinander zu einem Ausgangspunkt für die Stadterneuerung zu machen. Gerade in Stadtteilzentren ist die wechselseitige Beeinflussung der Lagequalität durch Handeln oder Unterlassen seitens der verschiedenen Eigentümer offenkundig. Mit *Urban Improvement Districts* (UID) steht ein Instrument zur Verfügung, die Blockade produktiven kollektiven Handelns zum gemeinsamen Vorteil, die aufgrund des Gefangenendilemmas oder der Erwartung von Trittbrettfahrern leider oft entsteht, zu überwinden. Die Zusammenarbeit der Grundeigentümer zur Durchführung von Verbesserungen führt erfahrungsgemäß wiederum auf Seiten der Gemeinde zu weiteren Aktivitäten, sodass private und öffentlich getragene Initiativen sich ergänzen und verstärken können.

Das Modell der Urban Improvement Districts und seine Anwendung in der Praxis

Seit Inkrafttreten des Paragrafen 171 f BauGB (Private Initiativen zur Stadtentwicklung) in 2006 können in Deutschland UIDs auf Grundlage landesrechtlicher Regelungen eingerichtet werden, die mittlerweile in sechs Bundesländern geschaffen wurden (Hamburg, Hessen, Bremen, Schleswig-Holstein, Saarland und Nordrhein-Westfalen). Hamburg hat hierbei eine Vorreiterrolle übernommen und als erstes Bundesland das BID-Modell bereits vor der BauGB-Novelle gesetzlich eingeführt. Mit dem Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen hat der Stadtstaat erstmalig auch die Anwendbarkeit des BID-Modells in Wohnquartieren gesetzlich ermöglicht. Einen entsprechenden *Housing Improvement District* (HID) gibt es in der Umsetzung bislang jedoch noch nicht.

Bei aller Differenzierung der Landesgesetzgebungen lassen sich die Grundzüge des Modells wie folgt skizzieren (vgl. Kreutz und Krüger 2008): UIDs sind Instrumente zur Förderung der privaten Initiative, um städtebauliche und weitere Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung eines räumlich begrenzten Gebietes zu organisieren, zu koordinieren und durch alle begünstigten Eigentümer kollektiv zu finanzieren. Hierzu erarbeiten private Akteure ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept für die Standortentwicklung und stellen dies bei den betroffenen Eigentümern zur Abstimmung. Wenn nicht mehr als ein bestimmter Prozentsatz aller im betroffenen Gebiet ansässigen Eigentümer diesem Antrag ausdrücklich widerspricht (Negativquorum), kann die Kommune das Gebiet per Satzung oder Verordnung in Geschäfts- und Gewerbegebieten als BID, in Wohn- oder Mischgebieten als HID / NID festlegen. Damit werden alle (!) im Gebiet anliegenden Eigentümer zur Zahlung einer vorher nach Höhe und Zweckbestimmung definierten Abgabe (Selbstbesteuerung) verpflichtet, die von hoheitlichen Stellen stellvertretend eingezogen wird. Mit diesen Finanzmitteln führt entweder ein von den Initiatoren beauftragter Aufgabenträger oder die als Immobilien- und Standortgemeinschaft organisierten Eigentümer selbst (NRW) auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der Kommune die vereinbarten Maßnahmen durch. Die Laufzeit der UIDs ist begrenzt, mit der Option einer Verlängerung. Hinsichtlich der Gebietskulissen sind wenige Einschränkungen gesetzlich vorgegeben – City-Lagen sind hier genauso möglich wie Stadtteilzentren, Gewerbegebiete oder Wohnquartiere.

Die öffentliche Hand spielt auch in UIDs eine wichtige Rolle, da es sich um keine autonome private Initiative handelt. Vielmehr ergibt sich aus der Selbstorganisation von Eigentümern mit hoheitlicher Flankierung eine Mischform aus „privater Initiative und staatlichem Zwang" (Kersten 2007): das anfänglich freiwillige Engagement einer gewissen Anzahl von privaten Akteuren wird unter bestimmten Voraussetzungen in eine hoheitliche Gebietsfestsetzung und eine hoheitliche Zwangsabgabe überführt. Das bedeutet, dass ohne Genehmigung und Unterstützung durch die öffentliche Hand kein UID eingerichtet werden kann. Der öffentlich-rechtliche Rahmen und die klare Maßnahmenorientierung unterscheiden diese Ansätze grundlegend von freiwilligen Werbe- und Interessengemeinschaften. Zugespitzt stehen UID für einen eher unternehmerischen oder projektförmigen Ansatz während die freiwilligen Gemeinschaften eine Mischung aus Interessens- oder Lobbyorganisation und bürgerschaftlichem Engagement darstellen.

In der Praxis finden sich bundesweit aktuell 26 BIDs in der Umsetzung bzw. sind bereits abgeschlossen (Mai 2011) – mit einem räumlichen Schwerpunkt in Hamburg, wo bereits elf BIDs eingerichtet wurden. Eine eigene Erhebung der Projekte in der bundesdeutschen Praxis kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Bislang wurden BIDs fast ausschließlich in zentralen Innenstadtlagen, teilweise sogar ganzen Innenstädten eingerichtet – BIDs in Stadtteilzentren sind (noch) die Ausnahme, z.B. der BID Tibarg und der BID Ochsenzoll (OXBID) in Hamburg.
- Die Größe der BID-Gebiete variiert deutlich von 13 bis zu 300 Grundstücken.
- Die Laufzeit der BIDs reicht von einem Jahr bis zu fünf Jahren, wobei ca. zwei Drittel der Projekte die maximal mögliche Laufzeit von fünf Jahren aufweisen.
- Die zwei ältesten BIDs sind mittlerweile bereits in die zweite Runde gegangen (BID Sachsentor / Bergedorf und BID Neuer Wall in der Hamburger City).

Abb. 1: BID Tibarg in Hamburg vor der Realisierung von Maßnahmen
Quelle: Arbeitsgemeinschaft Tibarg e.V. / BID Tibarg

- Die BID Budgets reichen von 3.000 € (PACT Elmshorn) bis zu knapp sechs Mio. Euro (BID Neuer Wall). Die Streuung der Budgets ist sehr breit und der Großteil liegt bei unter einer Mio. €. Das Gesamtvolumen aller 26 BIDs beträgt ca. 30,8 Mio.€, die von Eigentümern kollektiv und gebietsbezogen zusätzlich investiert werden.
- Das Maßnahmenspektrum reicht von der Anschaffung einer Weihnachtsbeleuchtung über kollektive Marketing- und Serviceaktivitäten bis hin zum umfassenden Umbau des öffentlichen (Straßen-)Raumes mit anschließendem Management dieser Flächen.

Abb. 2: Fußgängerzone BID Tibarg
Quelle: Arbeitsgemeinschaft Tibarg e.V. / BID Tibarg

Maßnahmenspektrum der kollektiven Standortentwicklung

Hinsichtlich der Erfolgsfaktoren sowie der Maßnahmenschwerpunkte werden in Praxis-Untersuchungen (vgl. Wotha und Heinbockel 2009; Binger 2009 u.a.) folgende Vorbedingungen für die erfolgreiche Initiierung eines BIDs genannt:

- deutlicher wirtschaftlicher Handlungsdruck (z.B. Wettbewerb im Umfeld, Wegzug von Mietern, Kaufkraftabfluss) und Unsicherheit der künftigen Marktentwicklung;
- vorhandene Vororganisation der Eigentümer und/oder Gewerbetreibenden im Gebiet oder starke institutionelle Partner, z.B. die Industrie- und Handelskammern;
- überzeugende Promotoren und Führungsfiguren aus den Reihen der Akteure selbst;
- vergleichbare Grundstücksgrößen und Nutzungen der Immobilien im Gebiet.

Bezüglich der Maßnahmenschwerpunkte zeigt die Praxis ein breites Spektrum von kleineren Werbeaktivitäten und Serviceangeboten bis hin zu umfassenden Investitionen in den öffentlichen Raum. Doch auch UIDs haben ihre deutlichen Grenzen. Erforderliche Investitionen in Immobilien müssen selbstverständlich nach wie vor die betreffenden Eigentümer selber tätigen. Auch eine Angebotserweiterung und die Anpassung der Nutzungsstruktur, das heißt z.B. der Verkaufsflächen und des Branchenmixes, kann

nur von den einzelnen Immobilieneigentümern selber vorgenommen werden. Hinsichtlich einer infrastrukturellen Aufwertung des Standortes ist in aller Regel nach wie vor die Kommune gefragt, z.B. bezüglich der Verkehrsanbindung, der Stellplatzsituation, der ÖPNV-Ausstattung sowie anderer Bereiche der Stadttechnik.

Um einen einheitlichen Gesamtauftritt zu realisieren, sollte das Standortmarketing kollektiv von den Eigentümern bzw. Gewerbetreibenden durchgeführt werden. Hierzu können auch gemeinsame Serviceangebote zählen, z.B. ein zentraler Lieferservice für Kunden. Derartige Maßnahmen können auch von freiwilligen Interessen- und Werbegemeinschaften durchgeführt werden – bei einem besonders hohen Anteil potenzieller „Trittbrettfahrer" bieten sich allerdings auch hierfür UIDs mit der Erhebung einer verpflichtenden Abgabe an.

Maßnahmen zur umfassenderen Attraktivitätssteigerung des Standortes und damit auch Wertsicherung bzw. Wertsteigerung der Immobilien, z.B. Ausstattung und Aufenthaltsqualität von Freiräumen, können hingegen nur von Eigentümerstandortgemeinschaften in enger Kooperation mit der Kommune realisiert werden, da es sich hierbei um öffentliche Güter handelt (vgl. Heinze 2010). Dies betrifft sowohl zusätzliche Dienstleistungen in den Bereichen Sauberkeit und Sicherheit über den städtischen Standard der kommunalen Grundversorgung hinaus als auch die Realisierung eines höherwertigen Standards der Ausstattung des öffentlichen Raumes, z.B. hinsichtlich Pflasterung, Möblierung, Beleuchtung.

Fazit zur Eignung und Anwendbarkeit des Modells

Das Modell der *Urban Improvement Districts* ist eine Bereicherung des Instrumentariums kooperativer Stadtentwicklung, das in unterschiedlichen Gebietskulissen anwendbar ist. UIDs können die (kollektive) Handlungsfähigkeit von Eigentümern verbessern, private Ressourcen bündeln und mit öffentlichen Ressourcen gebietsbezogen zusammenführen, einzelne passive Eigentümer („Trittbrettfahrer") zumindest zur Mitfinanzierung von kollektiven Maßnahmen zwingen und konkrete zusätzliche Maßnahmen zur Standortverbesserung realisieren, insbesondere die Herstellung öffentlicher Güter. Aber dieses Modell ist kein „Allheilmittel" für jeden Standort und hat auch seine klaren Grenzen. So können UIDs nicht mit überwiegend handlungsunwilligen oder handlungsunfähigen Eigentümern zustande kommen. Die Leistungsfähigkeit der Eigentümer muss ausreichend sein, um die vorhandenen Herausforderungen angemessen lösen zu können. Ebenso können auch in UIDs Einzeleigentümer nicht zu Investitionen in den Bestand gezwungen werden. Auch die inhaltliche Zusammenarbeit der Eigentümer lässt sich hiermit nicht erzwingen, da das Zwangselement nur hinsichtlich der Abgabe-Zahlung greift. Hinzu kommt, dass für die Beteiligten der Aufwand zu Einrichtung eines *Urban Improvement Districts* durchaus erheblich ist und daher eine Abwägung zwischen den hohen Transaktionskosten und dem zu erwartenden ökonomischen Nutzen der gemeinsamen Maßnahmen durchaus zu ungunsten der Einrichtung eines UIDs ausgehen kann.

Schließlich können und sollen auch nicht alle Defizite oder Lücken der öffentlichen Versorgung mit dieser Form von Eigentümerstandortgemeinschaften ausgeglichen oder aufgefangen werden. Allerdings besteht potenziell die Gefahr, dass öffentliche Investitionen mit Verweis auf mögliche private Initiativen reduziert werden könnten. Daher muss die erforderliche

Zusätzlichkeit von privatfinanzierten UID-Maßnahmen („on top") insbesondere im öffentlichen Raum so eindeutig definiert werden, dass kein schleichender Rückzug des Staates aus öffentlichen Aufgaben erfolgt, wie er aus anderen Ländern, insbesondere im anglo-amerikanischen Raum, bekannt ist.

Literatur

Binger, Sebastian: Erfolgsfaktoren im Gründungsprozess von Business Improvement Districts. Ein Überblick über den Forschungsstand zu Business Improvement Districts und eine empirische Analyse von Gründungsprozessen deutscher BID-Initiativen. Hamburg 2009.

Heinze, Frank: Wege aus der Rationalitätenfalle – Zum Umgang mit dem Kollektivgutproblem in der kooperativen Innenstadtentwicklung. In: Lübke, Ingrid (Hg.): Kooperative Stadtentwicklung durch kooperative Planung. Berlin 2010, S. 152-166.

Holstein, Achim: Kurzexpertise – Private Kleineigentümer in städtebaulichen Sanierungsvorhaben – Erfahrungen aus der Stadterneuerung seit den 1970er Jahren. In: BMVBS / BBR: Private Eigentümer im Stadtumbau. Werkstatt: Praxis 47 / 2007, S. 67-78.

Kersten, Jens: Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland. Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang. Umwelt- und Planungsrecht UPR 4 / 2007, S. 121-129.

Kreutz, Stefan: Stärkung von Wohnquartieren durch formelle private Initiativen. Eine kritische Betrachtung des Modells der Housing Improvement Districts. RaumPlanung 136 / 2008, S. 11-15.

Kreutz, Stefan / Krüger, Thomas: Urban Improvement Districts. Neue Modelle eigentümerfinanzierter Quartiersentwicklung. In: Jahrbuch Stadterneuerung 2008. Berlin 2008, S. 253-272.

Krüger, Thomas / Richter, Sven / Stotz, Patrick: Immobilieneigentümer in der Stadtentwicklung. RaumPlanung 152 / 2010, S. 11-15.

Wotha, Brigitte / Heinbockel, Barbara: Lernen vom Erfolgskonzept Einkaufszentrum: Business Improvement Districts – neue Formen des innerstädtischen Marketings im öffentlichen Raum. In: Jürgens, U. (Hg.): Innerstädtische Einkaufszentren – Perspektiven und Probleme. Kiel 2009, S. 107-118.

http://www.urban-improvement-districts.de (Informations- und Dokumentationsportal der HCU Hamburg)